



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ANDRÉ VIANA DE SOUZA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: IMPACTOS NA DIMINUIÇÃO DA
DESIGUALDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2003 A 2010.**

Brasília
2016

ANDRÉ VIANA DE SOUZA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: IMPACTOS NA DIMINUIÇÃO DA
DESIGUALDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2003 A 2010.**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública.

Orientadora: Profª Drª Ida Claudia P. Brasil.

Brasília
2016

ANDRÉ VIANA DE SOUZA

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: IMPACTOS NA DIMINUIÇÃO DA
DESIGUALDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2003 A 2010.**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão
Pública.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ida Claudia P.
Brasil.

Brasília, 12 de dezembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Prof. Me. Sérgio Oliveira da Silveira

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo refletir sobre os impactos do Programa Bolsa Família na desigualdade social. Foram também analisados as justificativas e objetivos do Programa Bolsa Família, as despesas com o programa nos níveis nacional e regional e o impacto do Programa Bolsa Família no coeficiente de Gini, focalizando dados do período do governo Lula. A metodologia utilizada foi a qualitativa e optou-se pela análise descritiva da política pública utilizando, em relação ao tempo, um corte longitudinal, focalizando dados do período compreendido entre 2003 e 2010. Alguns direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, tais como educação, saúde, alimentação, assistência aos desamparados, proteção à maternidade e à infância são também objetivos do Programa Bolsa Família. Mesmo que esse programa não seja a solução única para resolver os problemas da desigualdade social, pode-se afirmar por meio da investigação realizada que sua correta elaboração e aplicação tendem a provocar efeitos positivos na sociedade, tornando-a mais justa e solidária. Os indicadores pesquisados, tanto os coeficientes de incidência e concentração, quanto focalização de desenho e real, demonstram que a boa focalização faz com que os investimentos no Programa Bolsa Família sejam muito efetivos na diminuição da desigualdade social, pois, segundo dados do IPEA (2014), a situação de pobreza extrema no Brasil apresentava-se, em 2003, em 15,18% da população total do país, observando-se significativa queda ano a ano, até chegar ao patamar de 6,31% em 2011, garantindo, assim, o acesso das famílias à educação, saúde e alimentação, embora a contribuição recebida represente apenas 0,7% na renda total destas famílias.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Desigualdade Social. Coeficiente de Gini.

ABSTRACT

This study aimed to reflect on the impact of the Bolsa Família social inequality. They were also analyzed the reasons and objectives of the Bolsa Família Program, the cost of the program at national and regional levels and the impact of the Bolsa Família Program in the Gini coefficient, focusing Lula government period data. The methodology used was a qualitative and quantitative and opted for the descriptive analysis of public policy using, over time, a longitudinal section, focusing on data from the period between 2003 and 2010. Some rights under the Constitution of the Federative Republic of Brazil, enacted in 1988, such as education, health, food, assistance to the destitute, maternity protection and childhood are also goals of the Bolsa Família Program. Even though this program is not the only solution to solve the problems of social inequality, it can be stated by means of the research that their proper development and implementation tend to cause positive effects in society, making it more just and solidary. The surveyed indicators, both the incidence and concentration, the design focus and real, demonstrate that good focus makes investments in the Bolsa Família program are very effective in reducing social inequality, because, according to IPEA (2014), the extreme poverty in Brazil showed up in 2003 at 15.18% of the total population, with a significant fall year on year, to reach the 6.31% level in 2011, ensuring, thus household access to education, health and food, although the contribution received represent only 0.7% in the total income of these families.

Key words: Bolsa Família Program. Social Inequality. Gini Coefficient.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1 REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A DESIGUALDADE SOCIAL	08
1.1 Programas de transferência de renda e a Desigualdade	08
1.2 Programa Bolsa Família	11
1.2.1 Mudanças da Bolsa Família na Linha do Tempo (2003-2010)	15
2 JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	17
3 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS NÍVEIS NACIONAL E REGIONAL	18
3.1 Nível Nacional	18
3.2 Nível Regional	20
4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO COEFICIENTE DE GINI	24
4.1 Resultados da análise	24
4.2 Focalização do Bolsa Família	30
CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS	38

INTRODUÇÃO

As transformações vividas pela população a partir dos avanços sociais atingidos pelo Programa Bolsa Família (PBF) foram significativos, segundo os governos dos presidentes Lula e Dilma. A pobreza e extrema pobreza são situações graves que devem ser tratadas com urgência. Com esse intuito, o PBF foi criado em outubro de 2003, por meio da medida provisória nº 132, convertida na Lei Federal nº 10.386 de 9 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. O PBF é basicamente um programa de transferência de renda em benefício de famílias em situação de vulnerabilidade, buscando melhoria na qualidade de vida.

O interesse em eleger o tema 'Programa Bolsa Família' para estudo está relacionado a interesses pessoais, no intuito de colocar sob exame, de maneira sistematizada, uma reflexão a respeito do Programa Bolsa Família e a desigualdade social. Mais especificamente procurei analisar as justificativas e objetivos do Programa Bolsa Família, analisar os investimentos no programa nos níveis nacional e regional e, como objetivo principal, analisar os impactos do Programa Bolsa Família no coeficiente de Gini, onde foram focalizados dados do período de 2003 a 2010 (governo Lula).

Entendendo como efetividade do PBF a combinação do alcance das metas e a boa utilização dos recursos disponíveis, este trabalho foi estruturado em 4 capítulos em que se busca analisar os dados e responder ao seguinte questionamento: quais os impactos do Programa Bolsa Família na diminuição da desigualdade social apurada no período de 2003 a 2010?

No primeiro capítulo, são apresentadas reflexões a respeito do Programa Bolsa Família e da desigualdade social. Além disso, é possível compreender o contexto desse programa de transferência de renda, bem como as expectativas do pesquisador em relação ao programa. O segundo capítulo apresenta as justificativas e objetivos do Programa Bolsa Família; no terceiro capítulo, apresenta-se a análise dos investimentos no programa nos níveis nacional e regional; no quarto e último capítulo são apresentados os resultados da análise dos impactos do Programa Bolsa Família no coeficiente de Gini.

No presente trabalho foi adotada a metodologia quali-quantitativa, que permite analisar as relações sociais em seus aspectos mais 'concretos', aprofundando os significados mais essenciais (MINAYO; SANCHES, 1993). Foram consultados sítios da internet, artigos e livros pertinentes ao tema, o que possibilitou acompanhar a implantação de uma política pública segundo a avaliação tradicional, utilizando, em relação ao tempo, o corte longitudinal. Neste corte são considerados diversos momentos desde a intervenção pública. Procurou-se fazer uma análise descritiva, buscando neutralidade, listando os efeitos em um período de tempo e fornecendo dados.

A avaliação será ex-post, também chamada *a posteriori*, de balanço ou conclusiva, consistindo na identificação e mensuração dos efeitos próprios de uma ação, visando estabelecer um julgamento sobre o êxito ou o fracasso da intervenção pública, se o problema foi erradicado ou resolvido, se os objetivos foram ou não atingidos (TINÔCO et al., 2011).

Espera-se demonstrar com este estudo a importância do Programa Bolsa Família na diminuição da desigualdade social e consequente melhora na qualidade de vida das famílias em situação de pobreza e abaixo dela.

1 REFLEXÕES SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A DESIGUALDADE SOCIAL

Este capítulo trará uma breve apresentação sobre o Programa Bolsa Família e reflexões sobre como programas de transferência de renda podem ajudar a diminuir a desigualdade social.

1.1 Programas de transferência de renda e a Desigualdade

Os programas de transferência de renda são vistos por muitos estudiosos como importante ferramenta de auxílio à diminuição da concentração de renda. Segundo Lício (2004), uma forma de viabilizar a inclusão social é através da concessão de benefícios monetários a indivíduos de uma determinada sociedade, e tal processo de distribuição de renda tem sido defendido tanto por aqueles preocupados com a autonomia das pessoas, quanto por aqueles que visam uma melhor distribuição dos recursos e uma sociedade cada vez mais igualitária.

A partir dos anos 90, foram implementados no Brasil vários programas de transferência de renda com o objetivo de reduzir a pobreza, contudo desde 2002 a implementação de tais programas se intensificou com a elaboração de programas de transferência condicionada de renda, onde os indivíduos passam a ter condicionais para o recebimento de benefícios (ZILBERBERG, 2008).

O Programa Bolsa Família, um dos principais programas de transferência de renda no Brasil, é considerado como uma modalidade de transferências não contributivas; de acordo com Campos Filho (2007), essas transferências são feitas diretamente para famílias ou indivíduos em condições de vulnerabilidade, independente de contribuição prévia, e um dos seus objetivos é reduzir a desigualdade na distribuição da renda. Assim, é importante analisar os impactos de tais programas sobre o nível de desigualdade, uma vez que, quando o Estado atua via redistribuição de renda, tal ação deve provocar um impacto positivo sobre o padrão de distribuição da renda nacional.

Segundo Wikipédia, o estatístico Corrado Gini desenvolveu uma fórmula que permite medir o grau de desigualdade social. O coeficiente de Gini (ou índice de Gini) consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

Rocha (2007) afirmou que a desigualdade de renda do Brasil apresentou sustentada tendência de queda desde 1997, apesar de ainda possuir naquele período um coeficiente de Gini muito mais elevado que sociedades com níveis de desenvolvimento semelhante. De acordo com a autora, um dos fatores que influenciam diretamente nessa tendência é:

(...) o aumento do valor e da cobertura das transferências de renda, sejam as constitucionais, vinculadas ao salário mínimo, sejam aquelas associadas aos “novos” programas de transferência, hoje reunidos sob o guarda-chuva do Bolsa Família (ROCHA, 2007, p. 131).

Nesse contexto programas de transferência de renda têm papel fundamental na redução da desigualdade e da pobreza de determinada região. De acordo com Soares et al. (2006, p. 37):

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade a níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. Embora estes programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida que devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa.

Rocha (2007) argumenta a respeito da importância de tais programas, haja vista os baixos rendimentos domiciliares na base da distribuição; qualquer elevação nesses valores ao atingirem um número elevado de indivíduos tende a impactar positivamente na mensuração da desigualdade.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Nota Técnica, 2006) a transferência de renda é um dos determinantes imediatos da renda domiciliar *per capita*. Sendo que sua efetividade em termos de redução da

desigualdade depende tanto dos valores dos benefícios pagos, quanto dos graus de cobertura e de atendimento da população carente. Ainda segundo esta nota, os programas de transferência de renda em conjunto foram responsáveis por cerca de um terço da queda verificada nos níveis de desigualdade no Brasil.

Com o intuito de analisar a relação entre transferências de renda e redução da desigualdade, Hoffmann (2006) fez um estudo analisando cinco regiões do país no período de 1998 a 2004, e mostra a queda de 28% da desigualdade com o auxílio dos programas de transferência de renda. O autor ainda chama a atenção para o fato de que, embora as transferências de renda sejam um fator importante para diminuir os níveis de desigualdade, estas não são a principal causa da redução da desigualdade de renda.

Barros et al. (2006) analisou as principais causas da queda recente verificada na desigualdade de renda brasileira e constatou que, no período de 2001 a 2004, a distribuição da renda não derivada do trabalho, o que inclui transferências do governo, foi responsável por 36% da queda no índice de desigualdade.

Outro estudo que apresenta os impactos dos programas de transferência de renda sobre os níveis de desigualdade de renda é o de Soares et al. (2006, p. 7); neste, utilizando como parâmetro dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), os autores chamam atenção para o fato de que as transferências de renda “contribuíram em 32% para a redução do Gini, mas esse melhor desempenho é em grande parte devido ao fato desta fonte de renda representar 4,6% da renda total declarada pelos domicílios na PNAD”.

Kakwani, Néri e Son (2006), em uma análise dos determinantes da desigualdade, verificaram que outras rendas não derivadas do trabalho têm sido um importante fator para a queda na desigualdade, sendo que 24,17% da queda na desigualdade, verificada no período de 1995 a 2004, foi atribuída a essas fontes de renda que incluem, além de transferências governamentais, juros de caderneta de poupanças e rendimentos financeiros; porém, o que se espera é que os indivíduos que recebam benefícios sociais não possuam rendimentos financeiros. Assim, a renda não derivada do trabalho desses indivíduos beneficiados com programas sociais é quase totalmente associada a tais programas (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007).

É importante lembrar a dimensão temporal dos efeitos de um programa de transferência de renda. De acordo com Paes-Souza e Quiroga (2011), os estudos e pesquisas apontaram que a contribuição dos programas de transferência de renda na diminuição da pobreza e da desigualdade social, constatada por resultados que abordaram diversos aspectos, vão do efeito mais imediato, que é a elevação da renda, que naturalmente provoca transformações na economia local, àqueles de médio e longo prazo nos padrões alimentares, na educação e na saúde.

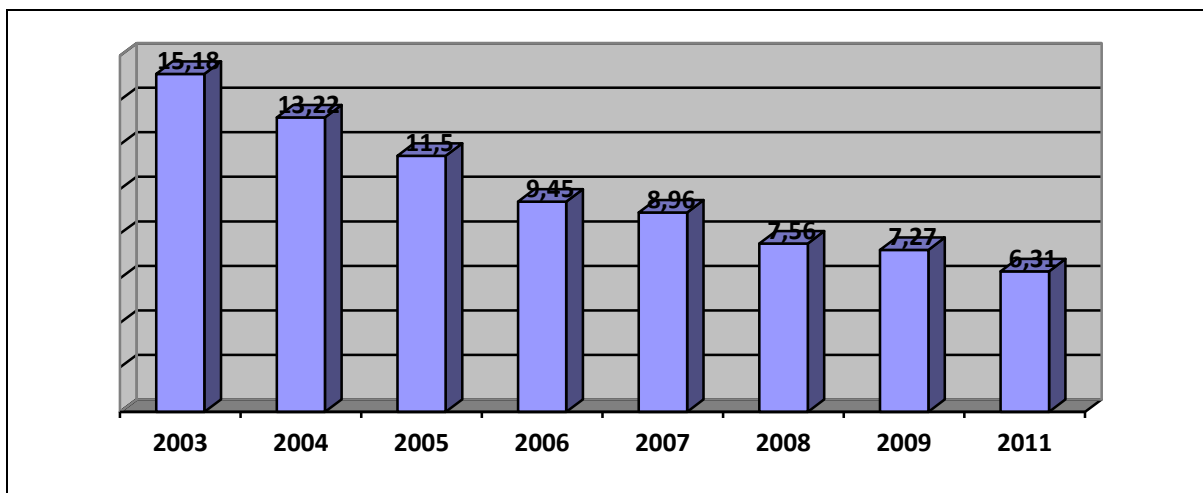
Concordo com Camargo e Reis (2007) quando afirmam que a desigualdade no Brasil, apesar de alta, tem apresentado significativa tendência de queda, e o PBF pode ser considerado fator que contribui para este fenômeno. Dessa forma, com valores mais elevados das transferências e da cobertura, e maior focalização nos indivíduos mais pobres, mais elevados tendem a ser os efeitos destes sobre a redução da desigualdade de renda.

1.2 Programa Bolsa Família

O Bolsa Família (PBF), conforme sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), é um programa de transferência de renda direta em benefício de famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de 77 a 156 reais, desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos) ou extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até 77 reais). Segundo dados do IPEA (2014, p. 16):

(...) são consideradas extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de US\$ PPC 1,25 por dia, ou US\$ PPC 38,00 por mês. Os chamados fatores de Paridade de Poder de Compra (PPC) são uma taxa de conversão, calculada pelo Banco Mundial, de quantos reais são necessários para adquirir os mesmos produtos que um dólar americano compraria nos Estados Unidos.

Gráfico 1 - Porcentagem da população abaixo da linha da pobreza extrema no Brasil.



Fonte - Elaboração própria com dados do IPEA apud PIMENTA (2014, p. 1)

Em 2003, segundo dados do gráfico 1 acima, a situação de pobreza extrema no Brasil apresentava-se em 15,18% da população total do país. Desde então, observou-se uma significativa queda ano a ano, até chegar ao patamar de 6,31% em 2011, o que comprova a efetividade da intervenção governamental para a melhora da qualidade de vida de famílias em situação de vulnerabilidade.

O Bolsa Família possui três eixos principais: o alívio imediato da pobreza através do complemento da renda; o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e o desenvolvimento das famílias, de modo que elas possam superar a situação de vulnerabilidade. O PBF foi criado em 2003 pelo Presidente Lula através da união do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e o Cadastro Único do Governo Federal (MDS, 2016).

A gestão do Programa Bolsa Família é descentralizada, tanto a União quanto estados, Distrito Federal e municípios são responsáveis por sua execução. No âmbito federal, o responsável é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e a Caixa Econômica Federal (CAIXA) executa os pagamentos.

Segundo o sítio do Calendário Bolsa Família, o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) é um sistema gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e contém informações sobre as famílias brasileiras que vivem em estado de pobreza ou extrema pobreza e precisam do auxílio do governo para conseguirem suprir algumas necessidades, preferencialmente, as básicas. Quem deseja se tornar beneficiário dos programas

oferecidos pelo Governo Federal deve, obrigatoriamente, realizar um cadastro e isso se faz necessário, pois é a partir dos dados fornecidos ao CadÚnico que o Governo Federal consegue selecionar quais famílias necessitam serem atendidas de imediato, quais medidas devem ser tomadas para retirar famílias do estado de extrema pobreza, estabelecer o índice de pobreza em que o país se encontra, além de outros fatores.

O CadÚnico é a ferramenta que fornece dados sobre cada membro da família, sobre sua renda, do estado da casa em que a família reside, do acesso a serviços sociais básicos, entre outras informações para o Governo Federal. Através desses dados obtidos pelo CadÚnico, o Governo Federal estuda os perfis das famílias cadastradas e dependendo da situação de pobreza das famílias, pode criar ou reformular as leis e regras desses programas sociais para atender melhor a suas necessidades. Programas sociais como o Bolsa Família utilizam, então, informações retiradas diretamente do sistema cadastrado pelas famílias.

A prefeitura do município é responsável pelo cadastramento de pessoas no CadÚnico. No entanto, esse cadastramento pode ser feito de duas formas: através de visitas de profissionais ou através da ida do responsável familiar até a prefeitura. No entanto, a forma que considero mais adequada é através de visitas, que permite aos profissionais conseguirem ver a real situação em que a família se encontra e encaminharem ao cadastro somente aquelas que realmente precisam do auxílio dos programas.

Embora essa visita à residência das famílias seja a maneira ideal, caso isso não ocorra, o responsável familiar deve se encaminhar até a prefeitura de seu município para realizar o cadastro, levando alguns documentos de identificação dele e dos outros membros de sua família: CPF, Carteira de Identidade e Certidão de Nascimento/Casamento de todos os membros da família, além de documentos que comprovem a renda da família.

É importante lembrar que realizar o CadÚnico não significa tornar-se beneficiário dos programas oferecidos pelo Governo Federal. Após o cadastro, os dados fornecidos pelo responsável familiar são encaminhados para o Governo e passam por uma análise. É a partir dos dados fornecidos ao CadÚnico que o Governo Federal decidirá se a família necessita do auxílio dos programas para melhorar sua condição de vida e a concessão do benefício dependerá da estimativa

do número de famílias pobres no município e de quantas já foram contempladas, observado o limite orçamentário. As famílias selecionadas recebem, então, o Cartão Bolsa Família emitido pela CAIXA, com o qual, nas datas preestabelecidas, poderão sacar o benefício (MDS, 2016).

O valor recebido por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no PBF, dependendo da composição (número de pessoas, idades, gestantes etc.) e da renda familiar.

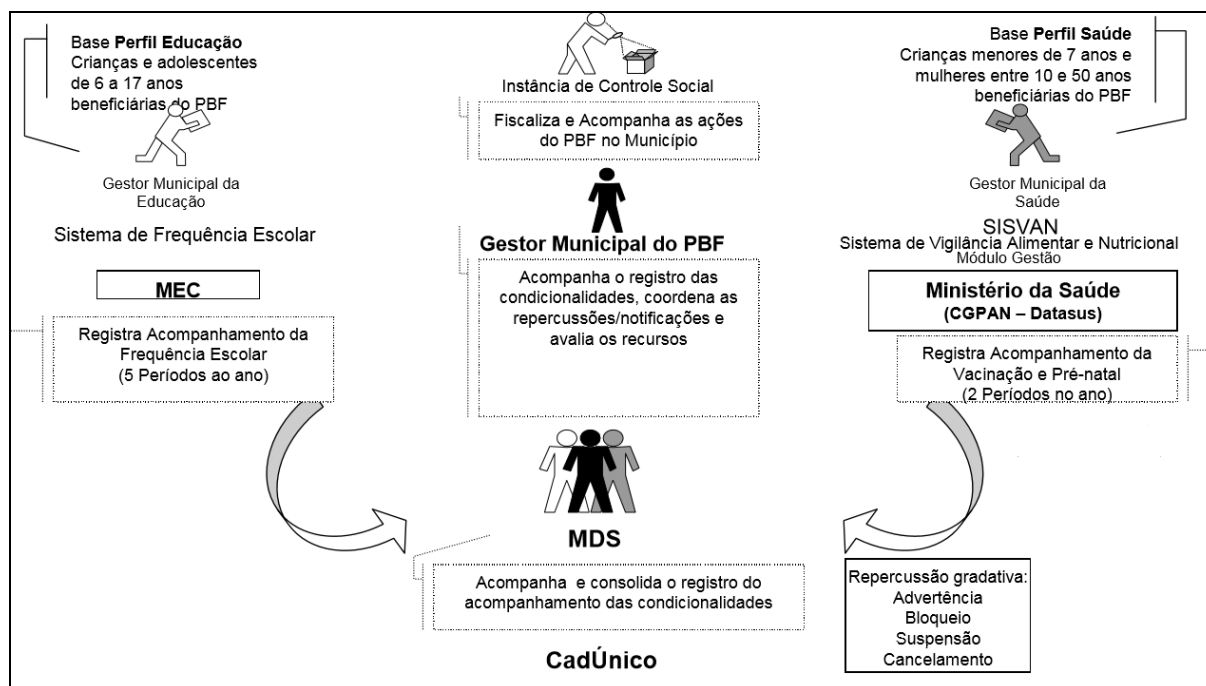
Na criação do PBF partiu-se da premissa que a pobreza é fenômeno complexo e multidimensional, não sendo possível combatê-lo de forma duradoura apenas com transferência de recursos financeiros aos pobres e extremamente pobres, sendo também necessária a combinação de outras ações emergenciais com políticas estruturais, bem como a conjugação de esforços entre os entes da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e a sociedade civil organizada.

Deste modo, segundo o sítio do MDS, exige-se o cumprimento de algumas condições para o recebimento do benefício, dentre elas:

- Frequência escolar de 85% ao mês para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e 75% ao mês para jovens de 16 e 17 anos;
- A vacinação de crianças de até 7 anos e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento;
- Gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde.

No quadro 1 é possível observar o fluxo para verificação do atendimento das condicionalidades por parte dos beneficiários.

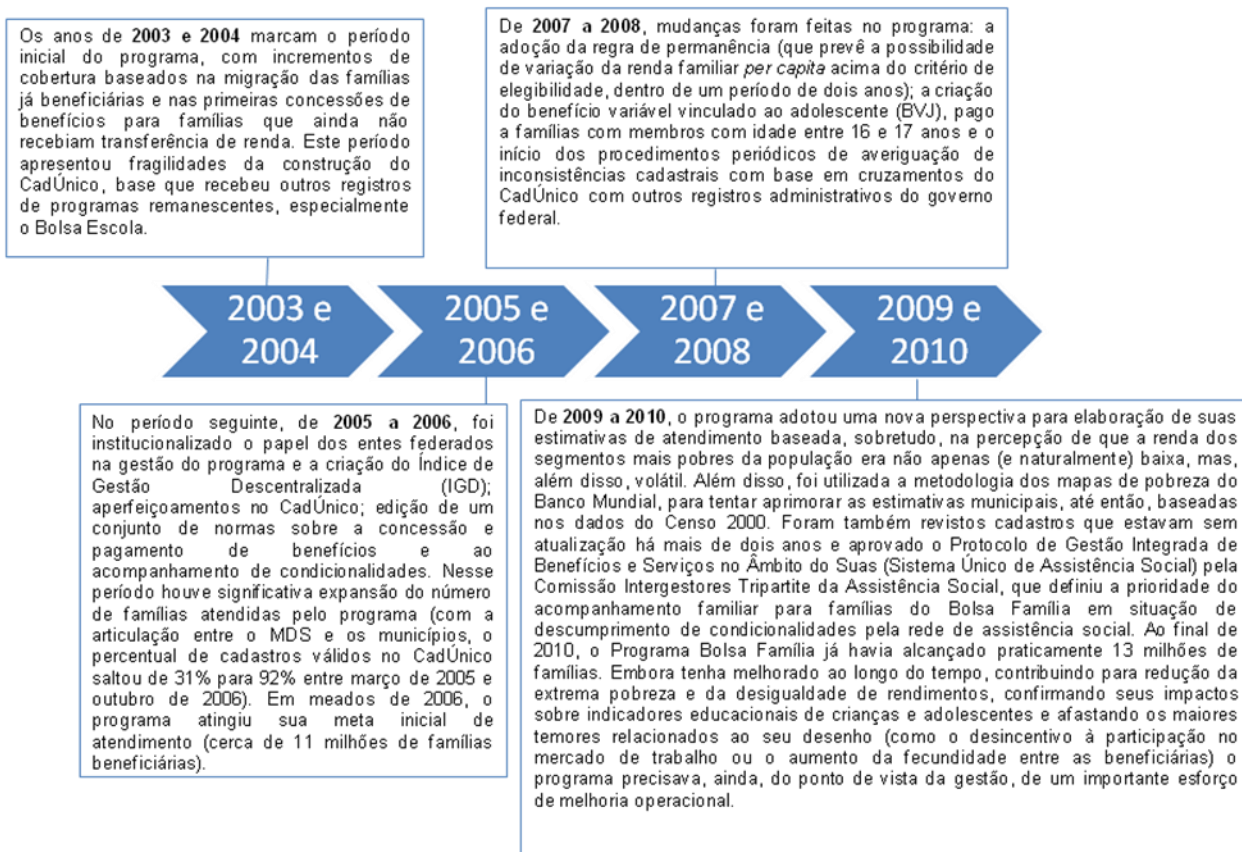
Quadro 1 - Gestão de condicionalidades do PBF.



Fonte - SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (2008, p. 4)

1.2.1 Mudanças da Bolsa Família na Linha do Tempo (2003-2010)

O período de 2003 a 2010 foi marcado por diversos aprimoramentos no Programa Bolsa Família. Apesar das fragilidades detectadas no CadÚnico, pode-se observar que rápida expansão do número de beneficiários marca o início do programa.



Fonte - Elaboração própria com dados de PAIVA et al. (2013, p. 28)

Observa-se, então, que o período em análise foi de grande evolução no número de cadastrados. Os melhoramentos do CadÚnico, a criação do benefício variável vinculado ao adolescente, a edição de normas de concessão e pagamento de benefícios e o acompanhamento de condicionalidades ajudaram nessa evolução.

2 JUSTIFICATIVAS E OBJETIVOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Quando se considera o ciclo da política pública, é possível pensar que um programa como o Bolsa Família originou-se do reconhecimento de um problema por parte dos governantes, no caso a concentração de renda e a existência de um elevado número de pessoas vivendo na linha de pobreza ou abaixo dela. Posteriormente, o problema foi inserido na agenda de políticas públicas do Brasil, originando uma política ou proposta de solução. Para sua implantação, o PBF exigiu a tomada de inúmeras decisões, que foram analisadas dentro de uma ótica racional, até a escolha de uma solução. Depois de implementado o Programa, com a aplicação prática de seus recursos e o pagamento dos benefícios, o mesmo passou e passa por um processo de avaliação ou monitoramento, de modo a gerar *feedbacks* aos gestores públicos, o que gera propostas de aperfeiçoamento do próprio Programa, além de críticas que propõem mudanças ou sua extinção (NOVAES, 2010).

O início da demanda por políticas públicas como o PBF se deu com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988. Essa Constituição foi criada com diversos direitos e garantias para toda a população brasileira, antes não previstos por outras constituições.

Alguns desses direitos, como educação, saúde, alimentação, assistência aos desamparados, proteção à maternidade e à infância são objetivos do PBF, que busca alcançá-los através das condicionalidades para se obter o auxílio do Programa, vistas no capítulo um deste trabalho.

Para manter o benefício de forma continuada, como visto no capítulo anterior, as crianças e adolescentes têm que apresentar uma frequência mínima na escola (educação), a vacinação de crianças até 7 anos e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento tem que estar em dia (saúde), gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde (proteção à maternidade e à infância), e o próprio benefício em dinheiro que auxilia na busca por uma alimentação mais saudável e completa e o alívio imediato da fome aos desamparados.

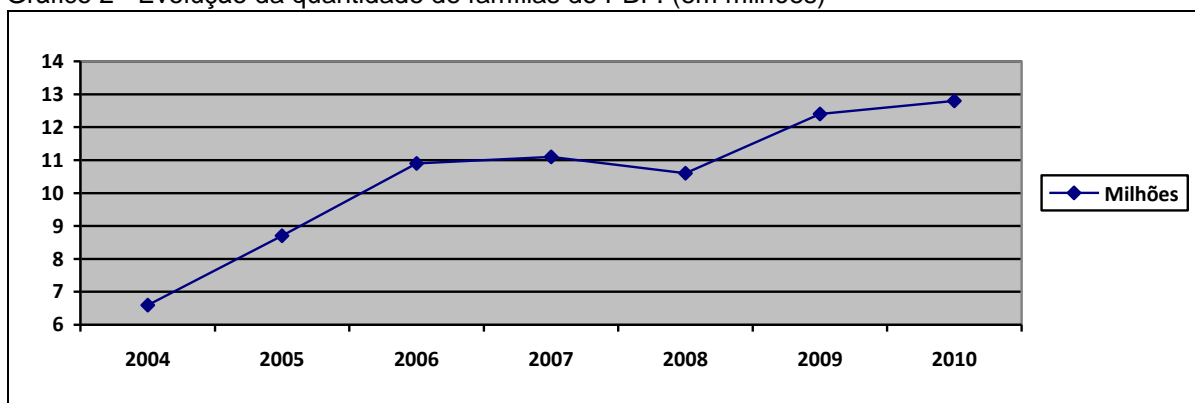
3 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NOS NÍVEIS NACIONAL E REGIONAL

Para uma análise mais detalhada do PBF, serão demonstrados os investimentos no programa nos níveis nacional e regional. O objetivo dessa análise é verificar a efetividade dos dispêndios, se as regiões e estados mais carentes estão recebendo mais que os outros, o que parece ser uma forma clara de diminuição da desigualdade social.

3.1 Nível nacional

Ao longo do período em análise, o número de famílias beneficiadas cresceu expressivamente. Passou de 6,6 milhões em 2004 a 12,8 milhões em 2010, quase o dobro do número de famílias.

Gráfico 2 - Evolução da quantidade de famílias do PBF. (em milhões)



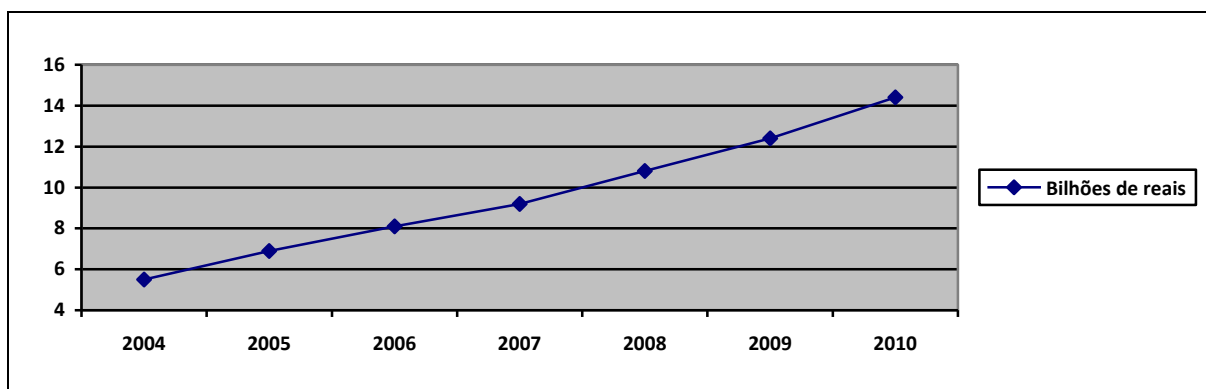
Fonte - Elaboração própria com dados do Portal da transparência apud FERREIRA; BOURSEAU (2015, p. 37)

O gráfico 2 ilustra, em milhões, a quantidade de famílias inscritas no PBF em dezembro de cada ano. Em análise, é possível identificar três momentos principais: (a) Um enorme aumento de 2004 a 2006, devido ao aprimoramento de programas sociais já implantados e um maior campo disponível para atuação. (b) Em sequência, houve uma estagnação entre 2006 e 2008, porém não alterando o crescimento dos investimentos no programa, como será visto no próximo gráfico.

Isso se explica em parte pelo reajuste ocorrido no valor do benefício em 2007. (c) De 2009 a 2010, nota-se a volta da tendência de crescimento, ainda que menos intensa que a de 2004 a 2006, impulsionada "pela evolução do cadastro único e da ampliação da estratégia do Busca Ativa, onde os entes públicos também são responsabilizados por identificar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza" (FERREIRA; BOURSEAU, 2015 p. 28).

Com uma evolução ainda mais constante que a do número de famílias atendidas, os investimentos no PBF apresentaram um crescimento notável no período. Já em 2004 totalizaram um montante de 5,5 bilhões de reais. A partir daí, os investimentos continuaram aumentando significativamente a cada ano, chegando a R\$ 14,4 bilhões em 2010, como pode ser visto no gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução dos investimentos totais no PBF



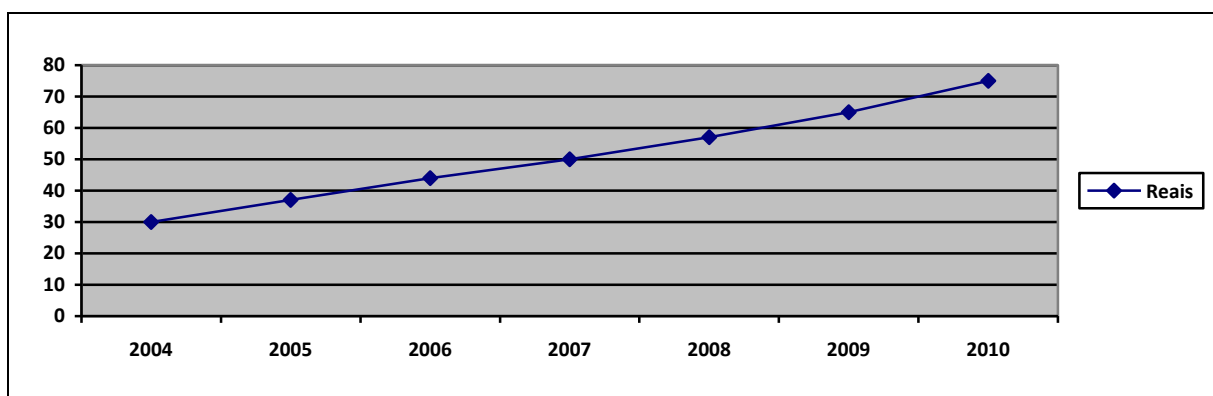
Fonte - Elaboração própria com dados do Portal da transparência apud FERREIRA; BOURSEAU (2015, p. 38)

Segundo o MDS, a trajetória crescente dos investimentos no programa se explica pela quantidade de famílias beneficiadas e pelo valor do benefício concedido. Em relação à quantidade de famílias, o aumento se deu por conta da ampliação progressiva do alcance do programa ao público alvo (pobres e extremamente pobres), devido a mudanças nas regras e legislações tornando mais famílias aptas a receber o benefício. Em relação ao valor, este foi alterado diversas vezes, tanto pelo aumento do escopo do programa quanto pelos reajustes periódicos visando manter o poder de compra das famílias (FERREIRA; BOURSEAU, 2015).

Dentre essas alterações, destacam-se o Benefício Variável vinculado ao Jovem (BVJ) criado em 2007, que estendeu o benefício para adolescentes de até 17

anos e a ampliação da quantidade de benefícios variáveis de 3 (três) para 5 (cinco). Deste modo, ao longo do período analisado, os investimentos per capita tiveram um aumento expressivo de R\$ 30 para R\$ 75, como demonstrado no gráfico 4, abaixo.

Gráfico 4 - Evolução dos investimentos nacionais per capita do PBF



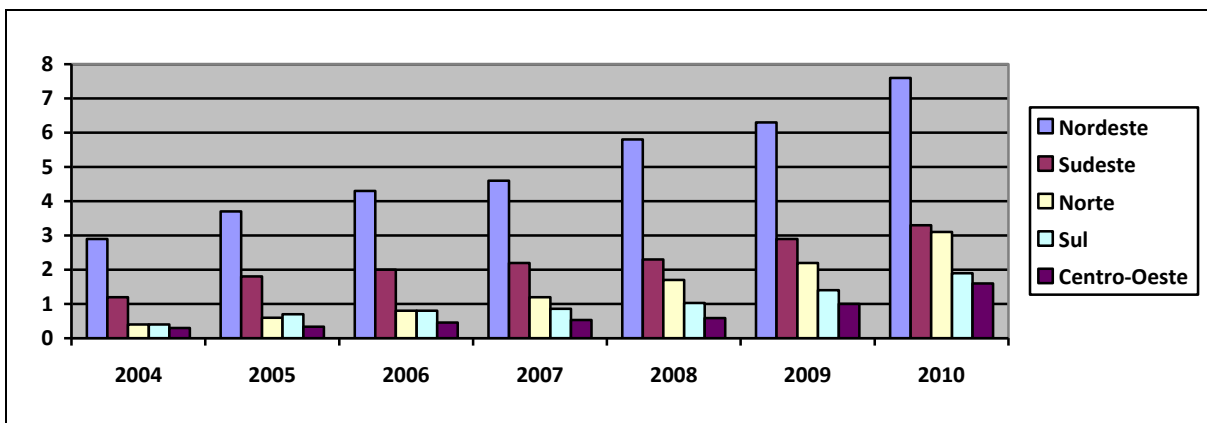
Fonte - Elaboração própria com dados do Portal da transparência apud FERREIRA; BOURSEAU (2015, p. 39)

Em suma, mesmo com distintas trajetórias, o crescimento apresentado pelo programa foi significativo tanto no total de investimentos quanto no número de famílias beneficiadas. De 2004 a 2010, o crescimento do orçamento destinado ao programa foi de aproximadamente 160%, enquanto o número de famílias beneficiadas aumentou cerca de 93%.

3.2 Nível regional

No gráfico 5, pode ser observada a evolução nos investimentos demandados por região.

Gráfico 5 - Evolução dos investimentos regionais do PBF (em Bilhões de Reais)



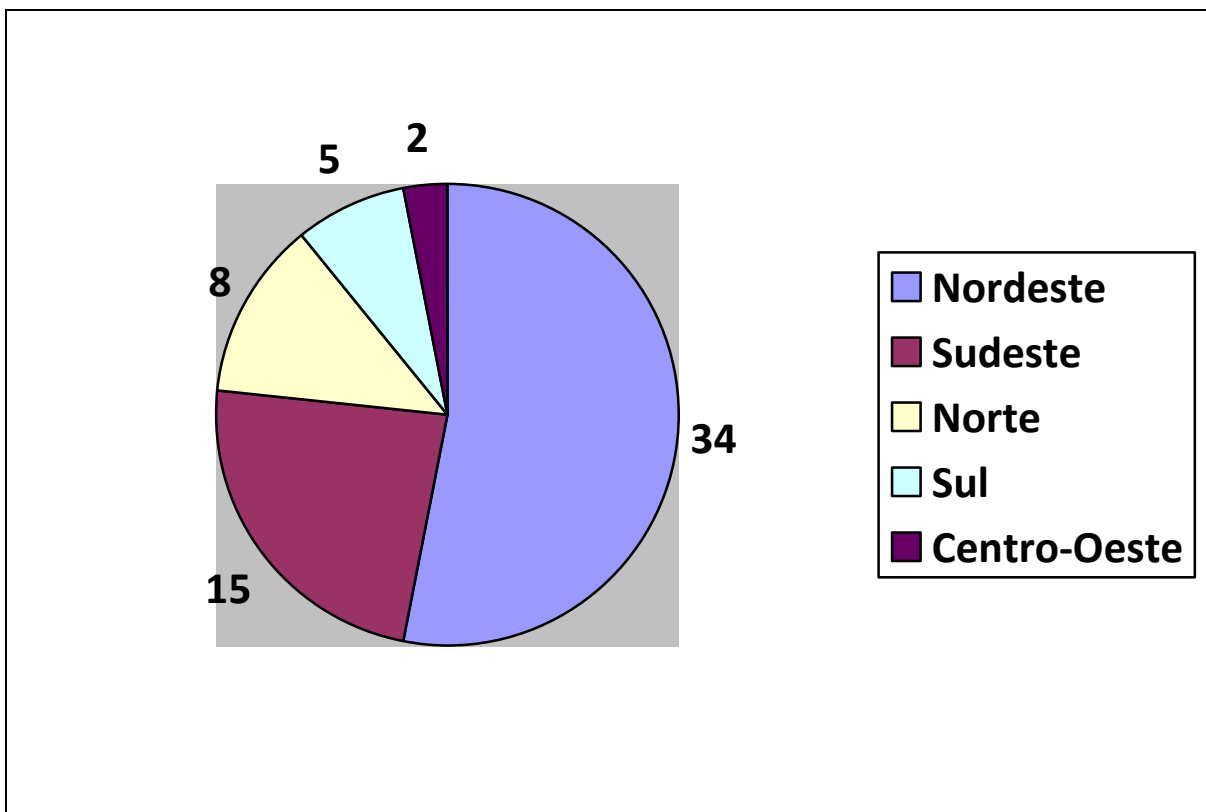
Fonte - Elaboração própria com dados do Portal da transparência apud FERREIRA; BOURSEAU (2015, p. 40)

Grande parte dos recursos empregados no PBF, desde seu início em 2004, estão concentrados nas regiões Nordeste e Sudeste. No Nordeste, os recursos variaram entre aproximadamente R\$ 3 bilhões em 2004 para R\$ 7,6 bilhões em 2010, resultando em um crescimento acumulado de 153%. Já no sudeste, os investimentos foram de R\$ 1,2 bilhões para R\$ 3,3 bilhões em 2010, registrando, assim, um crescimento de 175%.

Entre 2004 e 2006, a terceira maior região em termos de recursos empregados foi a Sul, porém desde então foi ultrapassada pela região Norte. Esta, desde 2006, permaneceu como sendo a terceira maior região em recursos empregados pelo PBF, registrando um crescimento total de 112% até 2010. O Centro-Oeste, região com a menor parcela em termos de recursos, registrou, no período analisado, um crescimento de aproximadamente 234%.

No gráfico 6, abaixo, é possível observar os totais de despesas por região durante o período analisado.

Gráfico 6 - Investimento total do PBF por região de 2004 a 2010 (em Bilhões de Reais)



Fonte - Elaboração própria com dados do Portal da transparência apud FERREIRA; BOURSEAU (2015, p. 43)

No gráfico 6, nota-se que a região Nordeste é responsável por mais da metade do investimento total com o programa no período analisado. Ainda, juntando os montantes gastos pelas regiões Nordeste e Sudeste, temos mais de 75% do total destinado ao programa, que foi de R\$ 64 bilhões para o período.

É importante ressaltar, no período em análise, o grande aumento do número de beneficiários e do investimento no PBF. Não é foco deste trabalho mas, devido às condicionalidades para recebimento do benefício, o programa traz consigo, além da melhoria na qualidade de vida por meio do auxílio financeiro, também um número maior de crianças e adolescentes frequentando regularmente a escola, mais crianças vacinadas e mulheres grávidas sendo acompanhadas durante e após a gravidez.

Uma sugestão de melhoria do programa seria a inclusão de mais condicionalidades. Assim, seria ainda maior o impacto na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, lembrando que as condicionalidades existem visando o bem-estar dos atendidos. O investimento no ensino médio profissionalizante seria

interessante, pois faria com que os adolescentes já saíssem da escola com uma possibilidade de carreira a seguir.

4 ANÁLISE DOS IMPACTOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO COEFICIENTE DE GINI

O estudo analisado nesse capítulo foi produzido por Soares et al. (2010). A escolha desse estudo aconteceu por ser uma forma de se calcular com maior exatidão o impacto do PBF na diminuição da desigualdade social, uma vez que muitos estudos não possibilitam essa conclusão de forma direta. Ao longo desta análise, será necessária a demonstração dos cálculos utilizados no estudo em tela, com um nível de complexidade alto.

4.1 Resultados da análise

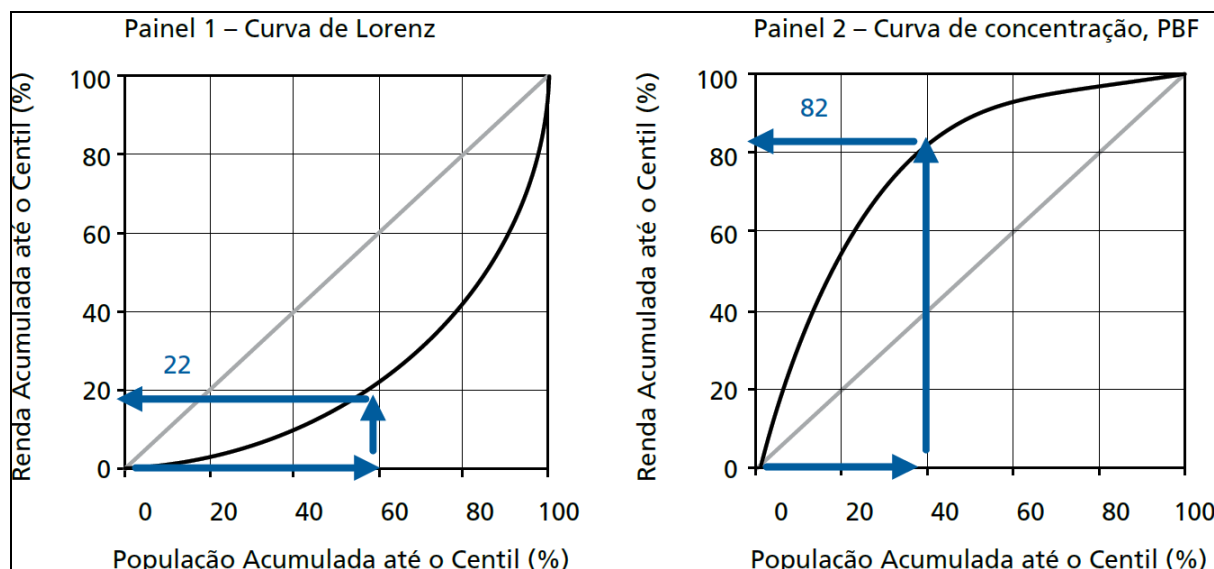
Para o correto entendimento dos resultados apresentados neste capítulo, se faz necessário explicar alguns conceitos básicos sobre a metodologia utilizada. A medida de desigualdade aqui utilizada é o coeficiente de Gini, calculado a partir da curva de Lorenz. A curva de Lorenz se desenha ordenando os indivíduos do mais pobre ao mais rico e acumulando no eixo horizontal a população até um dado percentual e no eixo vertical a renda detida pela população até aquele percentual (SOARES et al., 2010).

A curva de Lorenz mostra o percentual da renda detida pelos x% mais pobres de tal população. Para o Brasil de 2009, por exemplo, para se saber o percentual da renda detida pelos 60% mais pobres segue-se o eixo horizontal até chegar ao percentil 60%, sobe-se até a curva e lê-se o valor 22% no eixo vertical (ver gráfico 7).

O coeficiente de Gini é o dobro do valor da área entre a curva de Lorenz e a reta ligando os pontos (0%, 0%) e (100%, 100%). Já a curva de Lorenz também começará e terminará nos mesmo pontos, já que, obviamente, 0% da renda pertencerá a 0% da população e 100% da renda pertencerá à totalidade da população. Para se alcançar uma distribuição de renda perfeitamente igualitária, a curva de Lorenz seria a própria reta entre os pontos (0%, 0%) e (100%, 100%), resultando em um coeficiente de Gini 0 (zero). O valor da área entre a curva de

Lorenz e a reta da igualdade perfeita é dobrada para ter um valor entre 0 e 1, e não entre 0 e 0,5.

Gráfico 7 - Curva de Lorenz e concentração do Bolsa Família em 2009



Fonte: Microdados PNAD (2009) apud SOARES et al. (2010, p. 36)

Há a possibilidade de se dividir a renda total em diferentes fontes - rendas do trabalho, aposentadoria, programas de transferência de renda, entre outros exemplos. Para que isso seja possível, é necessário que a soma dos pesos das rendas seja a renda total. Ou seja, se m_k for o peso da renda k na renda total: $\sum m_k = 1$. Se esta condição se verifica, é possível ir além e decompor o coeficiente de Gini por tipo de renda (SOARES et al., 2010).

É possível construir a curva de concentração, uma espécie de curva de Lorenz, indicando em cada tipo de renda seu grau de progressividade. Mas, embora semelhante, esse procedimento guarda uma importante diferença em relação à construção da curva de Lorenz. Neste método, a população é ordenada pela renda total (e não a renda cuja concentração vai ser medida), e novamente acumula-se a população no eixo horizontal e a renda no vertical. Essa diferença no critério de ordenamento é crucial, porque, para Soares et al. (2010, p. 36):

(...) uma curva de Lorenz sempre estará abaixo da reta da igualdade perfeita, uma vez que, por exemplo, nunca os 10% mais pobres podem deter mais que 10% da renda; caso contrário, não seriam os 10% mais pobres. Já uma curva de concentração pode perfeitamente estar acima da reta da igualdade perfeita, uma vez que é

perfeitamente possível que os 10% mais pobres tenham qualquer porcentagem (até 100%) de uma dada fonte de renda.

Como exemplo, o gráfico 7 mostra a curva de concentração para o PBF em 2009. Para saber qual porcentagem do PBF era detida pelos 40% mais pobres, segue-se o eixo horizontal até 40%, sobe-se até a curva de concentração para encontrar o percentual de 82%.

Como no coeficiente de Gini, encontra-se o coeficiente de concentração calculando-se o dobro da área entre a reta da igualdade perfeita e a curva de concentração, mas com a importante diferença que áreas acima da reta da igualdade entram negativamente. Assim, é possível ter coeficientes de concentração negativos se a renda à qual se referem estiver mais que proporcionalmente nas mãos dos mais pobres (SOARES et al., 2010).

Um resultado matemático extremamente útil é que, para Soares et al. (2010, p. 37), "a soma dos coeficientes de concentração (C_k), ponderados pelo seu peso na renda total (m_k), nada mais é que o coeficiente de Gini, G . Ou seja: $\sum m_k C_k = G$. Outro modo de escrever a mesma soma é: $\sum m_k (C_k - G) = 0$."

A soma acima demonstra que a desigualdade é a soma de rendas chamadas de progressivas, já que são menos concentradas que o coeficiente de Gini, que puxam para a igualdade, e outras chamadas de regressivas porque são mais concentradas, que puxam para a desigualdade. Tudo, é claro, ponderado pelo peso de cada renda na renda total (SOARES et al., 2010).

Ainda conforme a análise de Soares et al. (2010), é possível diferenciar a expressão $\sum m_k C_k = G$ e obter uma expressão dinâmica para a desigualdade: $\Delta G = \Delta \sum_k \mu_k C_k = \sum_k (\mu_k \Delta C_k + C_k \Delta \mu_k)$.

Como $\sum m_k = 1$, $\sum \Delta m_k = 0$. Pode-se multiplicar ambos os lados por G e tem-se que: $\sum G \Delta m_k = 0$. É possível também subtrair (ou somar) zero a qualquer expressão sem mudar o resultado. Em particular, pode-se subtrair zero da expressão acima e obter: $\Delta G = \sum_k (\mu_k \Delta C_k + C_k \Delta \mu_k) - \sum_k G \Delta \mu_k$

Assim, tem-se: $\Delta G = \sum_k [\mu_k \Delta C_k + (C_k - G) \Delta \mu_k]$

Ou seja, uma diminuição da concentração de uma dada renda contribui para a igualdade e um aumento no peso de uma renda menos concentrada que o Gini, também. Inversamente, um aumento na concentração de qualquer renda

contribui para a desigualdade e também um aumento no peso de uma renda mais concentrada que o Gini (SOARES et al., 2010).

Para completar, Soares et al. (2010, p. 37) informa "sempre que se faz uma análise dinâmica da distribuição de renda, há o problema de escolha do ano-base, que pode ser o inicial ou o final. Esta dificuldade se contorna, normalmente, usando a média dos dois anos como base." Ou seja:

$\Delta G = \sum_k [\bar{\mu}_k \Delta C_k + (\bar{C}_k - \bar{G}) \Delta \mu_k]$ sendo que a barra em cima de algumas variáveis indica o uso da média entre o ano inicial e o final.

O primeiro termo da equação acima é usualmente chamado de efeito composição, uma vez que a mudança ocorre no peso relativo de cada renda na renda total. Já o segundo é chamado de efeito concentração, uma vez que o que muda é a concentração de cada fonte de renda.

Essa fórmula permite o cálculo da contribuição do PBF para a queda da desigualdade no Brasil. A PNAD faz ao todo 13 perguntas sobre a renda de cada indivíduo, dentre elas os autores do estudo utilizado escolheram:

- Renda do trabalho - sendo o maior e mais importante componente da renda.
- Renda da previdência pública indexada ao salário mínimo.
- Renda da previdência pública superior a um salário mínimo.
- Renda do Programa Bolsa Família.
- Outras rendas - onde se incluem previdência privada, pensão alimentícia etc.

Para efeito de comparação com um cenário sem o PBF, a análise foi feita a partir do ano de 1999, onde ainda não havia sido criado nenhum dos programas compilados pelo PBF, e passando por 2001, onde a maioria dos programas que se tornaram o Bolsa Família foram criados. Assim, para o período de 1999 a 2003, a renda do PBF na tabela 1 utilizou os benefícios anteriores a ele. Então vejamos os coeficientes de concentração e seus pesos na renda total.

Tabela 1 – Coeficientes de concentração e peso na renda total de cada renda

Renda/anos	1999	2001	2003	2005	2007	2009
Coeficientes de concentração						
Renda do trabalho	0,585	0,589	0,578	0,565	0,558	0,545
Previdência indexada ao SM	0,025	0,093	0,115	0,136	0,131	0,147
Previdência superior ao SM	0,756	0,746	0,759	0,753	0,745	0,748
Outras rendas	0,687	0,674	0,659	0,668	0,636	0,611
Renda do PBF		-0,288	-0,303	-0,461	-0,530	-0,513
Peso na renda total (%)						
Renda do trabalho	78,5	77,9	76,7	76,0	76,9	76,2
Previdência indexada ao SM	3,6	3,9	4,9	5,4	5,9	6,4
Previdência superior ao SM	13,1	13,3	13,7	13,2	12,5	12,9
Outras rendas	4,9	4,8	4,4	5,0	4,1	3,7
Renda do PBF	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5	0,7

Fonte: Microdados PNAD (1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009) apud SOARES et al. (2010, p. 39)

Na tabela 1 é possível observar que a renda do trabalho fica progressivamente menos concentrada no período analisado, o que se torna muito relevante por causa de seu peso na renda total. O peso da renda da previdência indexada cresce ao mesmo tempo em que sua progressividade diminui – ambos são efeitos do forte aumento do salário mínimo no período. Finalmente, tanto o peso da renda do Bolsa Família como sua progressividade crescem (SOARES et al., 2010).

Apenas observando a tabela 1, é esperado que a renda do trabalho tenha uma forte contribuição, mediante efeito concentração, para a redução da desigualdade. É esperado também que a contribuição da previdência indexada seja maior no início do período e que sua contribuição seja via efeito composição. Finalmente, é esperado que o Bolsa Família contribua principalmente mediante o efeito composição para a queda da desigualdade. A tabela 2 mostra que de fato é isto que ocorre.

Tabela 2 – Decomposição mudanças na desigualdade por fonte de renda (em pontos de Gini x100)

Efeito composição					
Anos	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Renda do trabalho	0,003	0,005	0,002	0,001	-0,003
Previdência indexada ao SM	-0,159	-0,484	-0,232	-0,213	-0,218
Previdência superior ao SM	0,037	0,068	-0,097	-0,124	0,085
Outras rendas	-0,008	-0,030	0,054	-0,082	-0,033
Renda do PBF	-0,081	-0,208	-0,116	-0,106	-0,212
Todas as rendas	-0,208	-0,650	-0,390	-0,524	-0,382
Efeito concentração					
Anos	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Renda do trabalho	0,331	-0,843	-0,995	-0,523	-1,045
Previdência indexada ao SM	0,253	0,098	0,106	-0,024	0,096
Previdência superior ao SM	-0,133	0,175	-0,084	-0,099	0,034
Outras rendas	-0,064	-0,065	0,038	-0,145	-0,098
Renda do PBF	0,000	-0,003	-0,061	-0,035	0,011
Todas as rendas	0,388	-0,638	-0,996	-0,826	-1,002
Total					
Anos	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009
Renda do trabalho	0,335	-0,838	-0,993	-0,522	-1,049
Previdência indexada ao SM	0,094	-0,387	-0,126	-0,236	-0,123
Previdência superior ao SM	-0,096	0,243	-0,181	-0,224	0,120
Outras rendas	-0,072	-0,095	0,092	-0,228	-0,131
Renda do PBF	-0,081	-0,211	-0,178	-0,141	-0,200
Todas as rendas	0,180	-1,288	-1,386	-1,350	-1,384

Fonte: Microdados PNAD (1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009) apud SOARES et al. (2010, p. 40)

Após 2001, quando a desigualdade começa a cair, sua queda é surpreendentemente estável em aproximadamente 1,3 pontos de Gini (x100) a cada dois anos. A contribuição do mercado de trabalho é um pouco menos estável, mas fica em torno de 0,8 a 0,9 ponto de Gini (x100) a cada dois anos. A previdência indexada ao salário mínimo contribui fortemente, mas seus rendimentos são claramente decrescentes, indo de quase 0,4 ponto (x100) a cada dois anos para pouco mais que 0,1 ponto (x100), devido à perda de progressividade desta fonte de renda (SOARES et al., 2010).

A renda do Bolsa Família contribui principalmente pelo efeito composição, uma vez que sua parte no montante total vem crescendo a cada ano. O efeito

concentração nunca é forte, considerando que já em 2001 sua renda era bem progressiva. De 2007 a 2009, já se observa uma leve queda na sua progressividade, possivelmente devido a aumentos no valor do benefício e à criação do benefício variável para adolescentes (SOARES et al., 2010).

Tabela 3 – Contribuição para a queda da desigualdade (%)

Anos	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	1999-2009
Renda do trabalho	186	65	72	39	76	59
Previdência indexada ao SM	52	30	9	18	9	15
Previdência superior ao SM	-53	-19	13	17	-9	3
Outras rendas	-40	7	-7	17	10	8
Renda do PBF	-45	16	13	10	14	16
Δ Gini	100	100	100	100	100	100

Fonte: Microdados PNAD (1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009) apud SOARES et al. (2010, p. 41)

A tabela 3 resume a informação sobre a contribuição global de cada fonte de renda para a queda na desigualdade. Segundo a análise de Soares et al. (2010, p. 41):

Quase dois terços da queda da desigualdade são devidos a um mercado de trabalho que remunera as pessoas de modo progressivamente mais igualitário, o que não surpreende uma vez que o mesmo responde por 75% da renda das famílias. O que surpreende é que a renda do Bolsa Família seja responsável por 16% da queda global da desigualdade na última década, sendo que o programa não chega a 0,8% da renda das famílias.

A pergunta que surge agora é: como uma fonte de renda tão pequena pode ter um efeito tão grande sobre a desigualdade? A resposta é focalização, que será tratada no próximo item.

4.2 Focalização do Bolsa Família

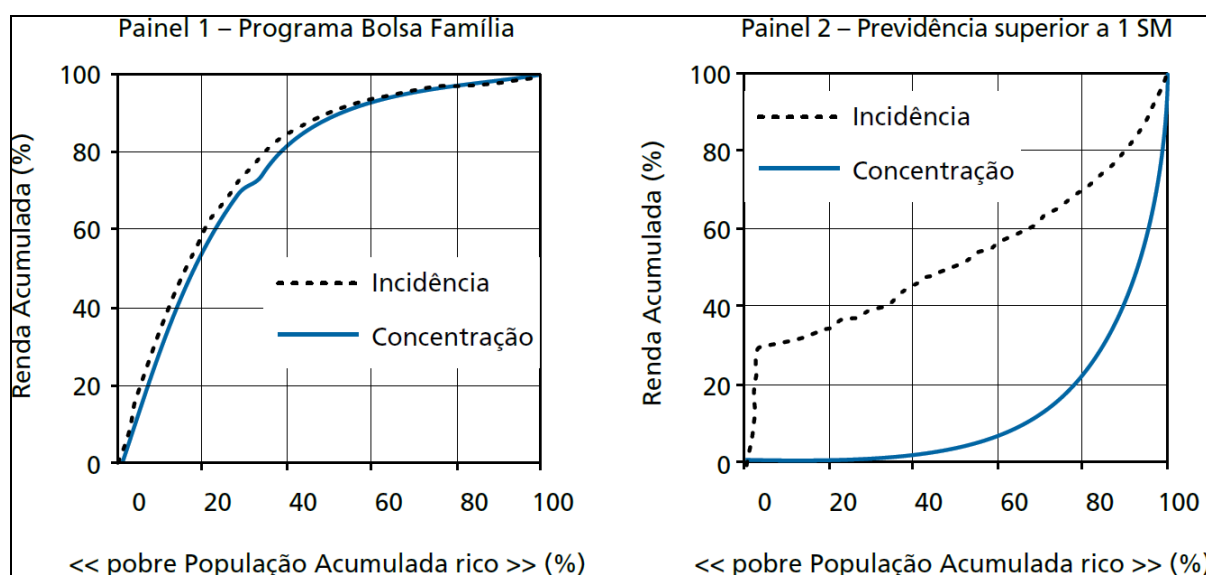
Entendendo focalização como a capacidade de fazer a renda chegar aos bolsos de quem precisa, um modo de medi-la é o uso do coeficiente de incidência. Este se calcula igual ao coeficiente de concentração, porém com a diferença que os

indivíduos são ordenados segundo a renda líquida da transferência cuja incidência se queira medir. Segundo Soares et al. (2010, p. 41):

Quando a transferência é alta, as curvas de concentração e de incidência serão muito diferentes, uma vez que a própria transferência pode mudar de modo significativo o centésimo no qual o indivíduo se encontra. Para uma transferência infinitesimal (tão pequena que não muda o ordenamento das pessoas), a curva de incidência será idêntica à curva de concentração.

O gráfico 8 mostra as curvas de incidência e concentração para a renda do Bolsa Família e as rendas da previdência superior a um salário mínimo. No caso do Bolsa Família, os benefícios são pequenos e as duas curvas largamente coincidem. Já no caso da previdência não indexada os benefícios são grandes (por definição, superiores a um salário mínimo) e as duas curvas são totalmente diferentes.

Gráfico 8 - Curvas de incidência e concentração em 2009



Fonte: Microdados PNAD (2009) apud SOARES et al. (2010, p. 42)

É possível dividir o processo gerador da focalização em focalização de desenho e focalização real. Por desenho, o programa deve transferir para as famílias mais pobres quantias pequenas em relação à média, porém grandes em relação à renda dessas famílias. Se a ampla cobertura dessas famílias pobres é

obtida com baixa inclusão de famílias não pobres, é de se esperar que se contribua para diminuir a desigualdade (SOARES et al., 2010).

O gráfico 9 mostra as curvas de incidência reais do PBF de 2005 a 2009. Os autores do estudo optaram por não incluir anos anteriores a 2005 porque o programa ainda estava em forte expansão e a focalização não refletiria suas verdadeiras prioridades.

Se destacam duas coisas. Primeiro, a ótima focalização do programa. Qualquer que seja o ano, a maioria (80% ou mais) do programa vai para os 40% mais pobres.

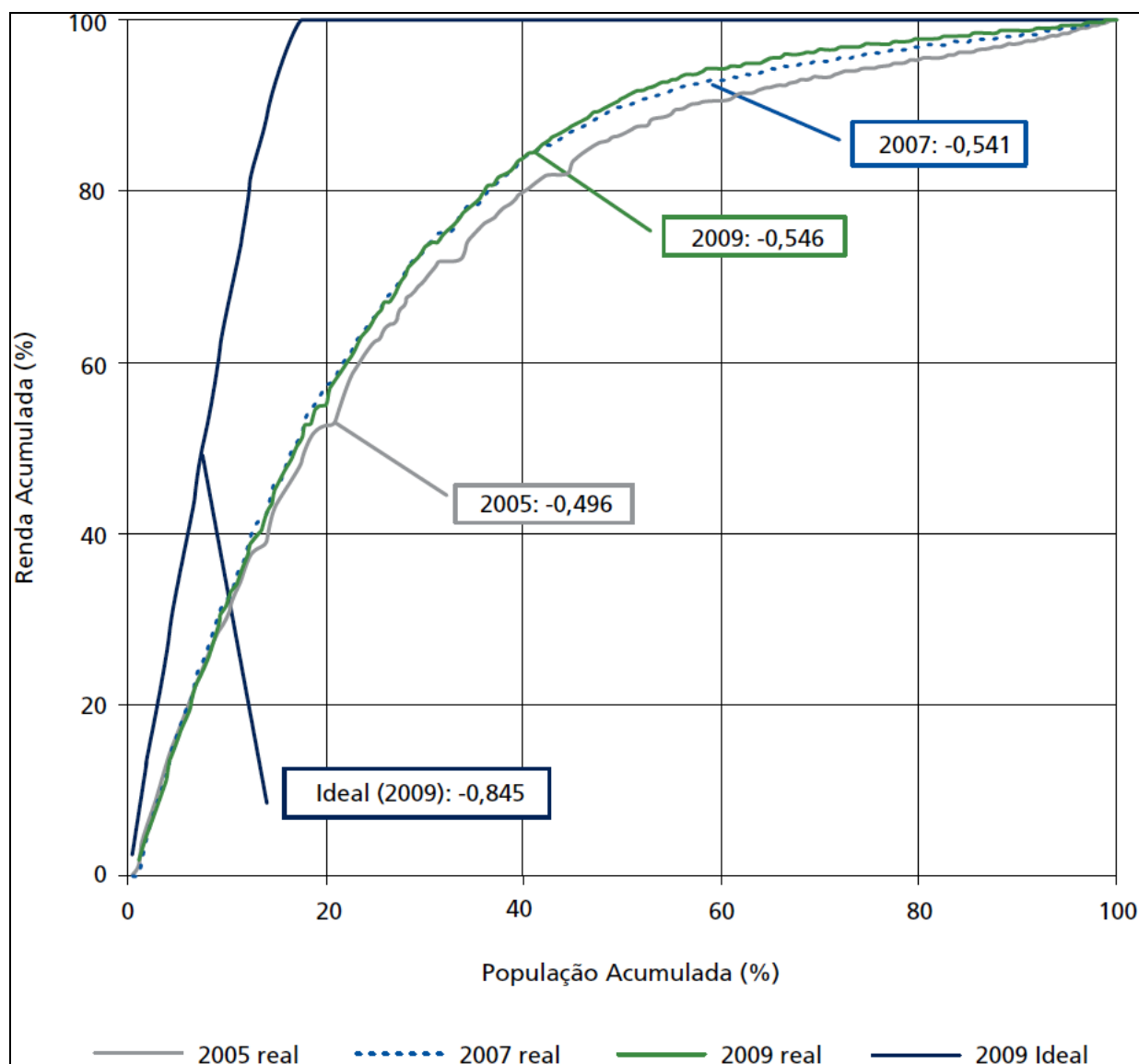
A segunda é a distância entre a focalização ideal e a real. Em 2009, por exemplo, o coeficiente de incidência do PBF era -0,547, mas se fosse possível fazer a focalização perfeitamente, como desenhada, o coeficiente de concentração seria muito mais baixo, -0,845¹. Para Soares et al. (2010, p. 43), são várias as razões possíveis para esta distância:

(...) erros de declaração na renda, seja na PNAD, seja no cadastro; volatilidade da renda do momento em que a família entrou no programa e o momento no qual foi entrevistada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e comportamento estratégico das famílias que podem ocultar fontes de renda oriundas de mercados informais.

Sem saber a razão da distância entre o ideal e o real, não é possível afirmar se a focalização pode ou não ser melhorada. Se a principal razão for a volatilidade de renda, então não é possível reduzir a distância entre o real e o ideal, uma vez que ela se refere à distância entre dois momentos no tempo: quando a família entrou no programa e quando o IBGE mediu sua renda. Se a principal razão for o comportamento estratégico das famílias, então com melhores controles pode ser possível reduzir a distância (SOARES et al., 2010).

¹ Este cálculo é feito retirando da renda dos indivíduos a renda proveniente dos benefícios do Bolsa Família e depois repassando benefícios fictícios apenas às famílias na PNAD que cumprem as exigências do programa.

Gráfico 9 - Curvas de incidência para 2005-2009



Fonte: Microdados PNAD (2005, 2007 e 2009) apud SOARES et al. (2010, p. 43)

Seja qual for a razão, no mundo real, entretanto, é impossível implantar um mecanismo de focalização perfeito que realize todo potencial redutor de desigualdade intrínseco ao desenho do programa. Porém, erros de focalização não são direcionalmente neutros. Esta diferença entre contribuição real e a potencial decorre dos erros de focalização: a exclusão de famílias elegíveis e a inclusão de famílias inelegíveis (SOARES et al., 2010).

A tabela 4 apresenta erros de exclusão e inclusão do PBF, segundo as PNADs 2005-2009, assim como os coeficientes de incidência reais e perfeitos. Em análise, nota-se melhora na focalização de 2005 a 2007 e, novamente, de 2007 a

2009. Segundo Soares et al. (2010), era de se esperar que, com a massificação do programa, houvesse uma pequena piora de focalização. Como são pequenas mudanças, principalmente de 2007 para 2009, é possível que tais exclusões se devam parcialmente à estratégia de identificação usada no estudo.

Tabela 4 – Coeficientes de incidência e erros de focalização

	Incidência		Erro (em % de população beneficiária)	
	Real	Perfeita	Exclusão	Inclusão
2005	-0,4959	-0,8008	64,6	46,7
2007	-0,5407	-0,8255	46,1	46,2
2009	-0,5474	-0,8453	25,5	50,1

Fonte: PNAD Microdados (2005, 2007 e 2009) apud SOARES et al. (2010, p. 44)

É fato que o erro de exclusão é muito mais preocupante que o erro de inclusão, demonstrando a dificuldade do programa em atingir parte das famílias pobres. Enquanto o erro de inclusão leva no máximo a um pequeno desperdício de benefício, uma exclusão indevida pode deixar uma família em situação de vulnerabilidade. Assim, conclui-se que o aprimoramento da focalização deve dar prioridade à diminuição do erro de exclusão, mesmo que o aumento da cobertura das famílias elegíveis traga junto aumento no erro de inclusão. Este estudo considera que o erro de inclusão só deveria ser preocupante caso famílias muito distantes da linha da pobreza estejam recebendo o benefício. A inclusão de família com renda pouco acima da linha da pobreza não compromete seriamente o efeito redutor da desigualdade, e à medida que o erro de exclusão tende a zero, o erro de inclusão passa também a contribuir para a redução da desigualdade.

Em resumo, a boa, apesar de imperfeita, focalização do Programa Bolsa Família é que o leva a ter impactos tão consideráveis sobre a distribuição de renda, diminuição da desigualdade social e consequente melhora na qualidade de vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Diante do que foi visto neste capítulo, é notável que um dos mitos e principais críticas sobre o PBF não é plausível: o "efeito preguiça" dos beneficiários do programa. Como pode uma renda que representa em média 0,7% da renda total de uma família fazer com que essas pessoas resolvam não trabalhar ou trabalhar menos? O que se nota é justamente o atendimento de um dos objetivos do

programa, que é o complemento da renda para que se possibilite a melhoria de vida das famílias.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal responder à seguinte pergunta: quais os impactos do Programa Bolsa Família na diminuição da desigualdade social apurada no período de 2003 a 2010? Segundo Paes-Souza e Quiroga (2011), os estudos e pesquisas apontaram que a contribuição dos programas de transferência de renda na diminuição da pobreza e da desigualdade social, constatada por resultados que abordaram diversos aspectos, vão do efeito mais imediato, que é a elevação da renda, que naturalmente provoca transformações na economia local, àqueles de médio e longo prazo nos padrões alimentares, na educação e na saúde.

Sobre o objetivo específico de *refletir a respeito do Programa Bolsa Família e a desigualdade social*, buscou-se mostrar a importância dos programas de transferência de renda para se alcançar uma diminuição mais imediata das desigualdades sociais. Mesmo que estes programas não sejam a solução única para o problema, pode-se afirmar que sua correta elaboração e aplicação tendem a provocar efeitos positivos na sociedade, tornando-a mais justa e igualitária.

O objetivo específico *analisar as justificativas e objetivos do Programa Bolsa Família* teve como foco mostrar o início da demanda por programas assistencialistas como o Bolsa Família. No Brasil, essa demanda surgiu com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, onde foram elencados direitos sociais como educação, saúde, alimentação, assistência aos desamparados, proteção à maternidade e à infância para toda a população.

Por meio do objetivo específico de *analisar os investimentos no Programa Bolsa Família nos níveis nacional e regional*, buscou-se demonstrar a evolução dos dispêndios com o programa bem como a quantidade de famílias atendidas. Essa análise demonstrou que a quantidade de recursos empregados e de famílias atendidas em geral foram crescentes ao longo do período analisado. Porém, cabe ressaltar, como comentado brevemente ao longo deste trabalho, que o PBF parte de uma base de beneficiários já existente, advinda de programas anteriores que possibilitaram sua evolução. Em nível nacional, observou-se o aumento da abrangência do programa, passando de 6,6 milhões de famílias em 2004 para 12,8

milhões em 2010. No nível regional, mais da metade dos recursos do PBF foram para o Nordeste, mostrando ser essa a região mais carente.

Referente ao objetivo principal do trabalho, o PBF se mostrou muito eficiente para a diminuição da desigualdade social no Brasil no período de 2003 a 2010, pois, segundo dados do IPEA (2014), a situação de pobreza extrema no Brasil apresentava-se, em 2003, em 15,18% da população total do país, observando-se significativa queda ano a ano, até chegar ao patamar de 6,31% em 2011, garantindo, assim, o acesso das famílias à educação, saúde e alimentação, embora a contribuição recebida represente apenas 0,7% na renda total destas famílias. O benefício tem boa cobertura de seu público-alvo e seu coeficiente de incidência (x100) ficou em torno de -54, o que é consideravelmente menos progressivo que a focalização perfeita, que levaria a um irreal coeficiente de incidência (x100) de -84, porém muito melhor que qualquer outra fonte de renda.

A contribuição do PBF foi, sim, muito significativa para a redução da desigualdade social no Brasil, mas cabe aqui uma reflexão. Ao longo deste trabalho, ficou clara a enorme importância da renda do trabalho para a renda total familiar. Então, se fazem necessárias mais políticas públicas em conjunto com o Bolsa Família: geração, manutenção e ampliação de postos de trabalho devem ser o foco de um governo que visa a redução da desigualdade social e um país mais justo e igualitário.

REFERÊNCIAS

- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. *In*: BARROS, P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: Uma análise da queda recente**. IPEA, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3249>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- BARROS, R. et al. **Uma análise das principais causas da queda recente da desigualdade de renda brasileira**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2699>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- CALENDÁRIO BOLSA FAMÍLIA. Disponível em: <<http://calendariobolsafamilia2015.com.br/cadunico/>>. Acesso em: 19 ago. 2016.
- CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. Transferências e Incentivos. *In*: BARROS, P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: Uma análise da queda recente**. IPEA, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3249>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- CAMPOS FILHO, A. C. **Transferência de renda com condicionalidades e desenvolvimento de capacidades: Uma análise a partir da integração dos programas Bolsa Família e Vida Nova no Município de Nova Lima**. Tese (Doutorado em saúde pública) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.arca.fiocruz.br/xmlui/handle/icict/4534>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- CARNEIRO, D.; ALVIM, A; BAGOLIN, I. **Programa de transferência de renda e desigualdade: Impactos do programa bolsa família sobre a desigualdade no Rio Grande do Sul de 2004 a 2009**. 2010. Trabalho acadêmico (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.
- FERREIRA, Moysés; BOURSEAU, Thiago. **Análise do impactos do programa bolsa família em variáveis qualitativas e quantitativas (IDH e PIB) no Brasil**. Monografia (Graduação)-Programa de Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.
- HOFFMAN, R. **Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões, entre 1997 e 2004**. 2006. Disponível em: <<http://www.revistaeconomica.uff.br/index.php/revistaeconomica/article/viewFile/160/135>>. Acesso em: 13 jun. 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade**. 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/NotaTecnica.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Relatório Nacional de Acompanhamento. 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.

KAKWANI, Nanak; NERI, Marcelo; SON, H. **Linkages between pro-poor growth, social programmes and labour market**: the recent Brazilian experience. International Poverty Centre. Brasil: Working Paper, n. 26. Pnud, 2006. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X10000343>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

LÍCIO, E. C. A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil: o impacto da variável federativa. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública** – Ano 55, número 3 (Jul-Set/2004). Brasília Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1433>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Caderno de Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fiocruz**. Rio de Janeiro: Fiocruz, jul/set 1993.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

NOVAES, Flávio S. **A Bolsa Família no Contexto das Políticas Públicas**. Vitória, 2010. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG165.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2016.

PAES-SOUZA, R.; QUIROGA, J. Programas de transferência de renda e redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil no período de 2004 a 2011. *In*: **Saúde Brasil 2010**: Uma análise das situações de saúde e de evidências selecionadas de impacto de ações de vigilância em saúde. Secretaria de vigilância em saúde/MS. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_brasil_2010.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10_anos.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

PIMENTA, Juliana. Depois de 1 década, nível de miséria volta a subir no Brasil. **Revista Exame**, p. 1, 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/depois-de-1-decada-nivel-de-miseria-volta-a-subir-no-brasil>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

ROCHA, S. Os “novos” programas de transferência de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. *In*: BARROS, P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: Uma análise da queda recente**. IPEA, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3249>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SENARC. **Gestão de Condicionalidades**. 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/9.SENARC_Condicionalidades.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2016.

SOARES, F. V. et al. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. (Texto para Discussão, n. 1228). Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1905/1/TD_1228.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SOARES, S. et al. Os impactos do benefício do programa bolsa família sobre a desigualdade e a pobreza. *In*: CASTRO, J. A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2016.

TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes de; OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de políticas públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, v. 15, n. 2, p. 305-313, 2011.

WIKIPÉDIA. Coeficiente de Gini. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ZYLBERBERG, R. S. **Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade: Uma análise inter-regional para o Brasil**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Curso de pós-graduação em economia da instituições e do desenvolvimento, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-14012009-155225/en.php>>. Acesso em: 10 jun. 2016.